Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

163

Besluit van 23 april 2015 tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008, het Besluit vluchtuitvoering en het Besluit burgerluchthavens (regels voor op afstand bestuurde luchtvaartuigen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 24 november 2014, nr. IenM/BSK-2014/251239, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op bijlage 2 bij het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109) en de artikelen 1.2, tweede lid, 2.2, derde lid, 2.3, tweede en zesde lid, 2.4, tweede, derde en vierde lid, 3.13, tweede lid, 4.1, tweede en derde lid, 4.2, eerste en vijfde lid, 8a.50, eerste lid, en 8a.51, eerste lid van de Wet luchtvaart;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 16 januari 2015, No. W14.14.0438/IV);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 22 april 2015, nr. IenM/BSK-2015/72763, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

In de alfabetische rangschikking van artikel 1 worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:
EVLOS: bevoegdverklaring om een RPA te bedienen binnen een vergrote zichtafstand (extended visual line of sight);
modelluchtvaartuig: luchtvaartuig, niet in staat een mens te dragen, en uitsluitend gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie of sport;
LAPL: bewijs van bevoegdheid voor de besturing van lichte vliegtuigen (Light Aeroplane Pilot License) als bedoeld in verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van

technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (Pb L 311);

RPA: op afstand bestuurd luchtvaartuig (remotely piloted aircraft), onbemand, niet zijnde een modelluchtvaartuig;

RPA-L: bewijs van bevoegdheid voor bestuurder van een RPA (remote pilot license);

RPAS: RPA, het daarbij horend grondstation, het vereiste besturingssysteem en andere in het type ontwerp gespecificeerde componenten.

RPA waarnemer: door de luchtvaartexploitant aangewezen geoefend en bekwaam persoon die door visuele waarneming van het RPA de bestuurder bij staat in de veilige uitvoering van de vlucht;

VLOS: bevoegdverklaring om een RPAS te bedienen binnen zichtafstand (visual line of sight);.

B

In de alfabetische rangschikking van artikel 1 wordt de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

BVLOS: bevoegdverklaring om een RPA te bedienen buiten zichtafstand (beyond visual line of sight).

C

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het eind van onderdeel c, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. RPA-L, dat de bevoegdheid geeft op te treden als bestuurder van een RPA waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt en dat gecertificeerd is of luchtwaardig is bevonden.

2. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het eind van onderdeel c, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. RPA-L: vliegtuigen (A) en helikopters (H) en andere categorieën (OA).

3. Onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot zesde en zevende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

5. Een RPA-L wordt slechts afgegeven, indien ten minste één algemene bevoegdverklaring voor het type operatie, één bijzondere bevoegdverklaring voor werkzaamheden en één bijzondere bevoegdverklaring voor klasse daarop is weergegeven.

D

Aan artikel 3 worden twee leden toegevoegd, luidende:

6. Aan houders van een RPA-L kan, onder de krachtens artikel 2.2 van de wet genoemde bijzondere bevoegdverklaringen, al dan niet onder beperkingen naar soort vlucht of ervaring, één of meer van de volgende algemene bevoegdverklaringen worden afgegeven:

a. VLOS, dat de bevoegdheid geeft op te treden als bestuurder van een RPA waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt, tijdens operaties binnen zichtafstand van de bestuurder onder de volgende beperkingen:

1°. alleen tijdens VFR-vluchten;

2°. alleen tijdens de daglichtperiode, bedoeld in artikel 1 van het Besluit luchtverkeer 2014.

b. EVLOS, dat de bevoegdheid geeft op te treden als bestuurder van een RPA waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt, tijdens operaties binnen zichtafstand van de bestuurder of een RPA waarnemer, onder de volgende beperkingen:

1°. alleen tijdens VFR-vluchten;

2°. alleen tijdens de daglichtperiode, bedoeld in artikel 1 van het Besluit luchtverkeer 2014.

c. RT, dat de bevoegdheid geeft om radiocontact met de luchtverkeersdienst, als bedoeld in artikel 1 van het Luchtverkeersreglement, of met bestuurders van andere luchtvaartuigen te onderhouden;

d. nachtvliegen (RPA), dat de bevoegdheid geeft om VFR-vluchten met een RPA buiten de daglichtperiode uit te voeren, onder de volgende beperkingen:

1°. alleen met een toestel dat luchtwaardig is bevonden voor de uitvoering van vluchten buiten de daglichtperiode;

2°. alleen voor vluchten waarvan de uitvoering niet is verboden bij of krachtens het Besluit luchtverkeer 2014 dan wel andere regelgeving.

e. FI (RPA), dat de bevoegdheid geeft om vliegonderricht te geven voor de afgifte van:

1°. een RPA-L;

2°. een algemene of bijzondere bevoegdverklaring in een RPA-L.

f. CSR, dat de bevoegdheid geeft om een RPAS te bedienen waarmee stoffen ter bescherming of bevordering van het milieu of de land-, tuin-, of bosbouw vanuit de lucht wordt verspreid;

g. LPE, met de bevoegdheden en voorwaarden bedoeld in verordening (EU) nr. 1178/2011..

7. De beperking, bedoeld in het zesde lid, onderdeel a, sub 2, en onderdeel b, sub 2, geldt niet indien op het RPA-L de algemene bevoegdverklaring nachtvliegen (RPA) is weergegeven en deze bevoegdheid, gelet op de daaraan verbonden beperkingen, mag worden uitgeoefend.

E

In artikel 3, zesde lid, wordt, onder verlettering van de onderdelen c tot en met f tot d tot en met g, een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

c. BVLOS, dat de bevoegdheid geeft op te treden als bestuurder van een RPA waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt, tijdens operaties buiten zichtafstand van de bestuurder of een RPA waarnemer.

F

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «De RT» vervangen door: «De RT, de VLOS en de EVLOS».

2. In het tweede lid wordt «De RFI en de FI(FB)» vervangen door: De RFI, de FI(FB) en de FI(RPA).

G

In artikel 4, eerste lid, wordt «De RT, de VLOS en de EVLOS» vervangen door: De RT, de VLOS, de EVLOS en de BVLOS.

H

Aan artikel 6, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het eind van onderdeel c, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. RPA-L: 18 jaar.

I

Artikel 8, eerste lid, onderdeel b komt te luiden:

b. in het bezit is van een geldige medische verklaring klasse II of, voor zover het betreft het bewijs van bevoegdheid, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder d, een geldige medische verklaring voor het LAPL.

J

In artikel 14 wordt, onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot vijfde en zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid, wordt voor de RPA-L en voor de daarbij behorende bevoegdverklaringen aan de eisen, bedoeld in het eerste lid voldaan door het met goed gevolg afronden van een opleiding aan een door Onze Minister daartoe erkende opleidingsinstelling dan wel aan een door de bevoegde autoriteit van een door Onze Minister bij regeling aangewezen staat daartoe erkende opleidingsinstelling.

ARTIKEL II

Het Besluit luchtvaartuigen 2008 wordt als volgt gewijzigd:

A

In de alfabetische rangschikking van artikel 1 worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:

modelluchtvaartuig: luchtvaartuig, niet in staat een mens te dragen, en uitsluitend gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie of sport;

RPA: op afstand bestuurd luchtvaartuig (remotely piloted aircraft), onbemand, niet zijnde een modelluchtvaartuig;

RPAS: RPA, het daarbij horend grondstation, het vereiste besturingssysteem en andere in het type ontwerp gespecificeerde componenten;.

B

In artikel 2, tweede lid, onderdeel a, wordt «modelvliegtuigen» vervangen door: modelluchtvaartuigen.

C

Het opschrift van hoofdstuk 3 komt te luiden:

Hoofdstuk 3. Type-certificaten en aanvullende type-certificaten

D

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst van het artikel wordt de aanduiding «2» geplaatst.

2. Er wordt een lid ingevoegd, luidende:

1. Onze Minister kan op aanvraag een type-certificaat afgeven voor een luchtvaartuig als bedoeld in onderdeel i van bijlage II bij de basisverordening.

3. In het tweede lid (nieuw) wordt «onderdeel a, b en d» vervangen door: onderdelen a, b, d en i.

ARTIKEL III

Het Besluit vluchtuitvoering wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische rangschikking worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:
modelluchtvaartuig: luchtvaartuig, niet in staat een mens te dragen, en uitsluitend gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie of sport;
ROC: aan een onderneming afgegeven AOC waarin wordt verklaard dat de betrokken luchtvaartexploitant beschikt over beroepsbekwaamheid en organisatie om een onbemande RPA en het daarbij horend grondstation, het vereiste besturingssysteem en andere in het type-ontwerp gespecificeerde onderdelen veilig te exploiteren (Remotely piloted aircraft system operator certificate);
RPA: op afstand bestuurd luchtvaartuig (remotely piloted aircraft), onbemand, niet zijnde een modelluchtvaartuig;
RPAS: RPA, het daarbij horend grondstation, het vereiste besturingssysteem en andere in het type ontwerp gespecificeerde componenten;

B

Er wordt na artikel 1 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

Artikel 4.1, tweede lid, laatste zin, van de Wet luchtvaart is niet van toepassing op een ROC.

C

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «een AOC» vervangen door: een AOC, niet zijnde een ROC.

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu geeft op aanvraag een ROC af indien wordt voldaan aan de bij ministeriële regeling te stellen eisen.

2. In het eerste en derde lid (nieuw) wordt «Onze Minister van Verkeer en Waterstaat» vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

D

In artikel 4, eerste en tweede lid, wordt «artikel 2, eerste lid» vervangen door: artikel 2.

E

In artikel 6, eerste lid, onderdeel b, wordt «luchtwerk» vervangen door: luchtwerk anders dan met een RPA.

ARTIKEL IV

Het Besluit burgerluchthavens wordt als volgt gewijzigd:

A

In de alfabetische rangschikking van artikel 1, eerste lid, worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:
modelluchtvaartuig: luchtvaartuig, niet in staat een mens te dragen, en uitsluitend gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie of sport;
RPA: op afstand bestuurd luchtvaartuig (remotely piloted aircraft), onbemand, niet zijnde een modelluchtvaartuig.

B

Artikel 20, onderdeel a, komt te luiden:
a. Modelluchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt en RPA's waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt.

C

Artikel 21, onderdeel e, komt te luiden:
e. RPA's waarvan de totale massa meer dan 25 kilogram maar niet meer dan 150 kilogram bedraagt;.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van artikel I, onderdelen B, E en G, die in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 23 april 2015

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Uitgegeven de *dertigste* april 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-163
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Inleiding

Het onderhavige besluit strekt tot wijziging van vier besluiten op het gebied van de luchtvaart, te weten het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008, het Besluit vluchtuitvoering en het Besluit burgerluchthavens. De wijziging van deze besluiten beoogt een kader te bieden voor de ter uitvoering van de Wet luchtvaart met het oog op de veiligheid van personen en zaken te stellen regels met betrekking tot op afstand bestuurde luchtvaartuigen tot 150 kg. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan een recente wijziging van Annex 2 bij het Verdrag van Chicago[1]. In paragraaf 2, onderdeel b, zal nader worden ingegaan op deze wijziging.

Voorts strekt het onderhavige besluit tot vervanging van het in de regelgeving gebruikte begrip «onbemande luchtvaartuigen» door «op afstand bestuurde luchtvaartuigen», in aansluiting op de in internationale regelgeving gebruikte terminologie, en tot verduidelijking van de afbakening tussen «modelluchtvaartuigen» die uitsluitend worden gebruikt voor recreatieve doeleinden enerzijds en «op afstand bestuurde luchtvaartuigen» die worden gebruikt voor andere doeleinden anderzijds. In paragraaf 3, onderdeel a, zal hier nader op worden ingegaan.

§ 2. Aanleiding en achtergrond

a. Situatie vóór de inwerkingtreding van het besluit

In de regelgeving zoals deze luidde voor het onderhavige besluit werd het begrip «licht onbemand luchtvaartuig» gebruikt. Gewezen zij op hetgeen hierna wordt opgemerkt onder paragraaf 3, onderdeel a.

Een licht onbemand luchtvaartuig is een luchtvaartuig en valt daarmee onder de werking van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit betekent dat de in de Wet luchtvaart opgenomen verboden ook van toepassing zijn op deze luchtvaartuigen. Het betreft hier het verbod om een luchtvaartuig te bedienen zonder het daarvoor geldige bewijs van bevoegdheid of geldige bewijs van gelijkstelling (artikel 2.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart), het verbod om een vlucht met een luchtvaartuig uit te voeren dat niet luchtwaardig is of dat niet voorzien is van een geldig bewijs van luchtwaardigheid (artikel 3.8, eerste lid, van de Wet luchtvaart) en het verbod een luchtvaartuig te bedienen zonder geluidscertificaat of geluidsverklaring (artikel 3.19a van de Wet luchtvaart). Ook het in artikel 4.1 van de Wet luchtvaart neergelegde verbod vluchten tegen vergoeding uit te voeren zonder AOC is in beginsel van toepassing op lichte onbemande luchtvaartuigen, maar op grond van artikel 6 van het Besluit vluchtuitvoering zoals dit luidde voor de inwerkingtreding van het onderhavige besluit gold dit verbod onder meer niet voor luchtwerk met een licht onbemand luchtvaartuig.

De Wet luchtvaart bepaalt dat zowel het bewijs van luchtwaardigheid als het bewijs van bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld. Het bewijs van bevoegdheid voor besturing van een licht onbemand luchtvaartuig was echter niet vastgesteld. Het bewijs van luchtwaardigheid voor een licht onbemand luchtvaartuig was weliswaar vastgesteld met artikel 7, eerste lid, aanhef en onderdeel d, op grond

[1] Het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109).

waarvan de minister een speciaal Bewijs van Luchtwaardigheid (speciaal-BvL) kan afgeven ten behoeve van luchtvaartuigen die buiten het kader van verordening (EG) nr. 216/2008[2] vallen en ook niet aan de eisen betreffende luchtwaardigheid volgens het ICAO-verdrag voldoen. Maar de nationale eisen waaraan moest zijn voldaan voor afgifte van dit bewijs ten behoeve van lichte onbemande luchtvaartuigen, waren nog niet vastgesteld.

De Wet luchtvaart voorziet in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het verbod een luchtvaartuig te bedienen zonder bewijs van luchtwaardigheid en het verbod een luchtvaartuig te bedienen zonder bewijs van bevoegdheid, wanneer door bijzondere omstandigheden deze verboden in redelijkheid geen toepassing kunnen vinden en de veiligheid van het luchtverkeer met het verlenen van de ontheffing niet in gevaar worden gebracht. Teneinde operaties met lichte onbemande luchtvaartuigen mogelijk te maken, werd voor de inwerkingtreding van het onderhavige besluit, indien aannemelijk was gemaakt dat de bestuurders hun vlucht veilig konden voorbereiden en dat de vlucht veilig kon worden uitgevoerd, onder voorschriften en beperkingen een gecombineerde ontheffing verleend van voornoemde verboden ten behoeve van de uitvoering van vluchten met een onbemand luchtvaartuig waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt. In het kader van deze ontheffing werd getoetst of het licht onbemand luchtvaartuig luchtwaardig was, of de bestuurder beschikte over een opleiding, gedegen kennis en ervaring en of de *operator* van de vlucht beschikte over een bedrijfshandboek waarin werd ingegaan op de structuur van de organisatie, de standaard werkmethoden, het uit te voeren luchtwerk, de wijze waarop een veiligheidsmanagementsysteem was ingevoerd in de organisatie en de verschillende procedures die worden gevolgd in de voorbereiding van en de uitvoering van de vlucht.

b. Aanleiding voor het besluit

Toename van vluchten met lichte onbemande luchtvaartuigen

In toenemende mate voeren bedrijven en overheid vluchten met lichte onbemande luchtvaartuigen uit. Hierbij kan worden gedacht aan het maken van foto- en videorapportages, inspecties en luchtobservaties. Deze trend zal zich ook internationaal voortzetten. De markt voor deze luchtvaartuigen biedt een interessante mogelijkheid tot economische groei en het realiseren van banen, met name voor het midden- en kleinbedrijf. Deze groei zorgt voor veel nieuwe deelnemers aan het luchtverkeer. Het zal hier met name operaties van commerciële aard betreffen. Door de voorziene groei van operaties met onbemande luchtvaartuigen bestaat het risico dat de randen van het gebied waarbinnen mag worden gevlogen vaker zullen worden opgezocht en dat ondanks minder geschikte meteorologische omstandigheden geprobeerd zal worden om te vliegen. Voornoemde aspecten betekenen een toename van risico voor de veiligheid van derde partijen.

Het faciliteren van operaties met lichte onbemande luchtvaartuigen uitsluitend op basis van een ontheffing is, gelet op de hiervoor geschetste toename van operaties en het daarmee gepaard gaande risico, niet langer wenselijk. Het verdraagt zich ook niet met het karakter van de ontheffing,

---

[2] Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (de basisverordening).

die is bedoeld voor individuele gevallen waarin de regels in redelijkheid geen toepassing kunnen vinden. De toename van operaties met lichte onbemande luchtvaartuigen dwingt dan ook tot uitvoering van de in de wet opgenomen bepalingen op het gebied van brevettering en luchtwaardigheid en in het bijzonder tot regulering van het bewijs van bevoegdheid voor bestuurders van een onbemand luchtvaartuig. Omdat met onbemande luchtvaartuigen een grote verscheidenheid aan operaties kan worden uitgevoerd, is het bovendien wenselijk om – naast het (reeds bestaande) speciaal bewijs van luchtwaardigheid met betrekking tot het luchtvaartuig en het bewijs van bevoegdheid voor de bestuurder – via een certificaat voor de operator goedkeuring te verlenen aan specifieke operaties. De wijzigingen van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitvoering strekken hiertoe. Deze regelgeving was al aangekondigd in de toelichting bij de Regeling van 1 juli 2013 tot wijziging van de Regeling modelvliegen (Stcrt. 17149).

Wijziging Annex 2 van het ICAO-verdrag (amendement 43)

Daarnaast noodzaakt Annex 2 bij het ICAO-verdrag, zoals dat is gewijzigd bij amendement 43, tot regulering van het bewijs van luchtwaardigheid voor RPA's, het bewijs van bevoegdheid voor bestuurders van een RPA en het *RPAS operator certificate* (ROC), voor zover het internationale vluchten betreft

Bij het op 7 maart 2012 door de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) aangenomen amendement 43, is Annex 2 bij het Verdrag van Chicago gewijzigd. Dit amendement is op 15 november 2012 in werking getreden. Met het amendement is in Annex 2 een nieuw voorschrift 3.1.9 opgenomen, dat bepaalt dat een op afstand bestuurd luchtvaartuig moet opereren in overeenstemming met de voorwaarden die zijn opgenomen in met het amendement aan Annex 2 toegevoegde appendix 4. Op grond van appendix 4 moet voor de besturing van een op afstand bestuurd luchtvaartuig (RPA, remotely piloted aircraft) aan de volgende eisen zijn voldaan:

1. Het systeem dat het op afstand bestuurde luchtvaartuig, de bijbehorende grondstations, de vereiste command en control link en elk ander in het typeontwerp gespecificeerd onderdeel omvat (RPAS, remotely piloted aircraft system), moet zijn goedgekeurd. Ten behoeve van het op afstand bestuurd luchtvaartuig moet een bewijs van luchtwaardigheid zijn afgegeven en ook de bijbehorende in het typecertificaat gespecificeerde onderdelen moeten gecertificeerd en onderhouden zijn.
2. De onderneming die vluchten met een RPAS exploiteert (*RPAS operator*) moet beschikken over een certificaat (ROC, *RPAS operator certificate*).
3. Personen die door de *operator* zijn belast met de uitvoering van de vlucht met een op afstand bestuurd luchtvaartuig, moeten beschikken over een geldig bewijs van bevoegdheid.

Voornoemde documenten zijn verplicht voor elke internationale vlucht met een RPA. Dit betekent dat bestuurders van zowel in Nederland geregistreerde RPA's waarmee (tevens) over buitenlands grondgebied wordt gevlogen als in het buitenland geregistreerde RPA's waarmee boven Nederland wordt gevlogen moeten beschikken over een door de autoriteiten waar de RPA is geregistreerd afgegeven bewijs van bevoegdheid, dat ten behoeve van deze RPA's een door deze autoriteiten een bewijs van luchtwaardigheid moet zijn afgegeven en dat de operator van deze vluchten moet beschikken over een *RPAS operator certificate (ROC)*. In internationaal verband wordt gewerkt aan de totstandkoming van internationale eisen op het gebied van luchtwaardigheid, brevettering

en vluchtuitvoering. Zolang genoemde internationale eisen nog niet zijn vastgesteld, blijft voor de uitvoering van een vlucht boven buitenlands grondgebied met een op afstand bestuurd luchtvaartuig de goedkeuring nodig van de Staat over wiens grondgebied wordt gevlogen. In het kader van de te verkrijgen goedkeuring moeten het bewijs van bevoegdheid, het bewijs van luchtwaardigheid en het ROC worden overgelegd. Indien over volle zee wordt gevlogen moet afstemming plaatsvinden met de desbetreffende autoriteit voor *Air Traffic Services* (ATS-autoriteit). Voor de uitvoering van een vlucht in Nederland met een niet in Nederland geregistreerde RPA blijft een ontheffing nodig.

Bij gebreke van internationale eisen voor RPA's is het noodzakelijk om deze eisen op nationaal niveau vast te stellen. Omdat het hier eisen betreft die vaker wijziging behoeven, zal dit, gelijk aan de eisen die gelden voor andere luchtvaartuigen, gebeuren bij ministeriële regeling, die gelijktijdig met onderhavig besluit in werking zal treden.

§ 3. Hoofdlijnen van het besluit

a. Afbakening van het begrip «op afstand bestuurd luchtvaartuig»

Voorheen werd in de regelgeving het begrip «licht onbemand luchtvaartuig» gebruikt. Zo zonderde artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder c, van het Luchtverkeersreglement, dat inmiddels is vervangen door het Besluit luchtverkeer 2014, lichte onbemande luchtvaartuigen uit van de titels 5.1 en 5.2 van de Wet luchtvaart en van het Luchtverkeersreglement. Zoals aangegeven in paragraaf 2 bevat Annex 2 van het Verdrag van Chicago regels voor RPA's en RPAS. Met het onderhavige besluit wordt in het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008, het Besluit vluchtuitvoering en het Besluit burgerluchthavens bij deze terminologie aangesloten en wordt gebruik gemaakt van het begrip op afstand bestuurd luchtvaartuig (RPA) in plaats van onbemand luchtvaartuig. In de begripsomschrijving van «RPA» wordt overigens aangegeven dat het RPA een onbemand luchtvaartuig betreft. Nagenoeg alle bemande luchtvaart valt onder de reikwijdte van verordening (EG) nr. 216/2008 en wordt niet geregeld met het onderhavige besluit.

Op afstand bestuurde luchtvaartuigen die vanuit beroepsmatige of bedrijfsmatige overwegingen worden bediend moeten worden onderscheiden van modelluchtvaartuigen. Modelluchtvaartuigen worden per definitie, mede bezien in het licht van het karakter van de modelvliegsport, als recreatief gebruikte luchtvaartuigen beschouwd. Modelluchtvaartuigen zijn om die reden uitgezonderd van het in de Wet luchtvaart neergelegde verbod een luchtvaartuig te besturen zonder bewijs van bevoegdheid en het verbod een vlucht uit te voeren met een luchtvaartuig dat niet voorzien is van een bewijs van luchtwaardigheid en worden gereguleerd door de in de Regeling modelvliegen opgenomen regels voor modelluchtvaartuigen. Met het bedienen van op afstand bestuurde luchtvaartuigen vanuit beroeps- of bedrijfsmatige overwegingen kan gedacht worden aan het maken van foto- en videorapportages, inspecties en luchtobservaties. Met het onderhavige besluit wordt het onderscheid tussen modelluchtvaartuigen die worden gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie en sport enerzijds en op afstand bestuurde luchtvaartuigen die worden gebruikt voor alle andere doeleinden anderzijds verduidelijkt. Voor de duidelijkheid zij erop gewezen dat onder sport ook wedstrijden kunnen worden begrepen, maar uitsluitend indien deze in recreatief verband worden gehouden. Commerciële wedstrijden vallen niet onder sport als hier bedoeld, en een op afstand bestuurd luchtvaartuig dat voor dit doel wordt gebruikt is derhalve geen modelluchtvaartuig.

b. Wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart

Een RPA is een luchtvaartuig en valt daarmee onder de werking van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit betekent dat voor de besturing van een RPA een voor de bestuurder geldend bewijs van bevoegdheid moet zijn afgegeven. Artikel 2.2 van de Wet luchtvaart bepaalt dat het bewijs van bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld en dat daarbij de op dit bewijs te vermelden bevoegdverklaringen kunnen worden aangegeven. Tevens moeten de aan dit bewijs en aan deze bevoegdverklaringen te verbinden beperkingen worden vastgesteld. De wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid geeft hier uitvoering aan.

De verscheidenheid aan mogelijke operaties met een RPA is groot. Met de wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid wordt het kader vastgesteld voor de besturing van RPA's beneden 150 meter (zogenoemde *low level* operaties) binnen zichtafstand van de bestuurder (VLOS operaties), binnen zichtafstand van de bestuurder of een waarnemer op afstand (EVLOS operaties) en buiten zichtafstand van de bestuurder (BVLOS operaties). De mogelijkheid om RPA's te besturen buiten zichtafstand van de bestuurder zal vooralsnog niet in werking treden.
De wijziging wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen C en D.

c. Wijziging van het Besluit luchtvaartuigen 2008

Op grond van de Wet luchtvaart is voor het uitvoeren van een vlucht met een luchtvaartuig een bewijs van luchtwaardigheid vereist. Bij algemene maatregel van bestuur moet worden aangegeven welke bewijzen van luchtwaardigheid kunnen worden afgegeven. Met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit luchtvaartuigen 2008 is reeds geregeld dat voor het uitvoeren van een vlucht met een RPA een speciaal bewijs van luchtwaardigheid, het zogenoemde speciaal-BvL, is vereist. Artikel 3.13 van de Wet luchtvaart bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangegeven in welke gevallen aan de houder van een luchtvaartuig, waarvoor EASA geen typecertificaat of aanvullend typecertificaat heeft afgegeven, een (aanvullend) typecertificaat kan worden afgegeven. De wijziging van het Besluit luchtvaartuigen 2008 geeft hier uitvoering aan. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdelen C en D.

d. Wijziging van het Besluit vluchtuitvoering

Artikel 4.1 van de Wet luchtvaart bevat een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven welke AOC's kunnen worden verleend alsmede de verplichtingen en bevoegdheden welke aan een AOC verbonden zijn. Ter uitvoering hiervan wordt met de wijziging van het Besluit vluchtuitvoering een specifiek voor ondernemingen die RPAS exploiteren geldend AOC vastgesteld (ROC). Bovendien wordt geregeld dat het ROC ook kan worden verleend aan andere ondernemingen dan luchtvaartmaatschappijen. Deze wijzigingen wordt nader toegelicht in de artikelgewijze toelichting bij artikel III.
Omdat het ROC is aan te merken als een AOC, zijn de bepalingen in de Wet luchtvaart en het Besluit vluchtuitvoering die ten algemene van toepassing zijn op AOC's, zoals de bepalingen met betrekking tot de afgifte of wijziging van een AOC en de termijn waarvoor een AOC wordt afgegeven, ook van toepassing op een ROC.

e. Wijziging van het Besluit burgerluchthavens

In artikel 8.1a, eerste lid, van de Wet luchtvaart is het verbod neergelegd om te starten en te landen anders dan van of op een luchthaven. Voor RPA's moet bij gedeputeerde staten een ontheffing worden aangevraagd van dit verbod voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein, niet zijnde een luchthaven. Uit de internetconsultatie (zie hierna onder paragraaf 6) is naar voren gekomen dat dit in de praktijk zowel door de sector als door de provincies als onbevredigend wordt ervaren en bovendien de nodige administratieve lasten en uitvoeringslasten meebrengt. Naar aanleiding hiervan is besloten te bezien of deze praktijk kan worden vereenvoudigd. Omdat in ieder geval RPA's tot 25 kg beschikken over een elektromotor en om die reden weinig geluid produceren, worden met het onderhavige besluit RPA's tot 25 kg uitgezonderd van het verbod om te starten en te landen anders dan van of op een luchthaven. Hiermee wordt bovendien aangesloten bij de grens die wordt gehanteerd ten aanzien van modelluchtvaartuigen. Modelluchtvaartuigen met een massa tot 25 kg zijn in het Besluit burgerluchthavens reeds uitgezonderd van het verbod te starten en te landen anders dan van of op een luchthaven.

Met genoemde uitzondering voor RPA's tot 25 kg, vervalt de ontheffing voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein voor de start en landing van RPA's tot 25 kg. Hiermee zijn de in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen opgenomen bepalingen met betrekking tot het veilig gebruik van deze terreinen niet langer van toepassing. De veiligheid van de start en landing van deze RPA's wordt evenwel geborgd via de aan de uitvoering van een vlucht met een RPA te stellen eisen, die worden neergelegd in de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen. Deze regeling zal tegelijkertijd met het onderhavige besluit in werking treden. Op grond van deze regeling is de *operator* van een vlucht met een RPA tot 150 kg verplicht in zijn handboek een beschrijving op te nemen van de procedure voor selectie en inrichting van het start- en landingsterrein met veilige afstanden tot obstakels (inclusief wegen) en niet bij de vlucht betrokken personen, een procedure voor het vrijhouden van het gebied waarboven de operatie wordt uitgevoerd van niet bij de vlucht betrokken personen en een procedure voor het creëren van een veilig werkgebied en vrij start- en landingsgebied voor de bemanning. De *operator* is verplicht op grond van de regeling bij de uitvoering van een vlucht zijn handboek, waaronder voornoemde procedures, in acht te nemen. Deze bepalingen betreffen het veilig gebruik en het is de Inspectie Leefomgeving en Transport die handhaaft op deze bepalingen.

Met het vervallen van de ontheffing voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein voor de start en landing van RPA's tot 25 kg, vervalt verder het overleg dat door gedeputeerde staten op grond van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen werd gevoerd met de burgemeester van de betrokken gemeenten voorafgaand aan de ontheffingverlening en de in deze regeling opgenomen verplichting 24 uur voorafgaand aan de uitvoering van de vlucht, het voornemen hiertoe te melden aan de minister van Infrastructuur en Milieu en de burgemeester van de betrokken gemeente. Deze laatste verplichting was van belang omdat in de praktijk vaak zogenoemde paraplu-ontheffingen werden verleend voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein door RPA's tot 25 kg. Bij deze paraplu-ontheffing stond op het moment dat de ontheffing werd verleend nog niet bij voorbaat vast op welk tijdstip daadwerkelijk van het terrein gebruik zou worden gemaakt. Omdat het belang van de openbare orde zich zou kunnen verzetten tegen het gebruik van de paraplu-ontheffing in een concrete situatie, was het van belang dat de burgemeester van de betrokken gemeente op de hoogte was van de vlucht en kon hij eventueel, indien daar aanleiding toe was, het gebruik op basis van zijn bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde (neergelegd in de artikelen 172 en 174 van de Gemeen-

tewet) verbieden. Gelet op dit belang van de openbare orde is, na afstemming met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, besloten deze verplichting als eis aan de uitvoering van een vlucht met een RPA op te nemen in de hiervoor genoemde Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen.

§ 4. Uitvoering en handhaving

De uitvoering en handhaving van de voorschriften van het onderhavige besluit zijn geregeld in de Wet luchtvaart. Het bewijs van bevoegdheid voor de besturing van een RPA, het speciaal-BvL en het ROC worden namens de minister verleend door de ILT. De medische verklaring voor de besturing van RPA's zullen namens de minister worden verleend door een aantal in het Besluit mandaat medische verklaringen voor de luchtvaart genoemde geautoriseerde geneeskundige instanties en geautoriseerde geneeskundigen.

Op grond van artikel 3.25 van de Wet luchtvaart in samenhang met artikel 17, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit luchtvaartuigen 2008 kan de minister verder een nationale erkenning verlenen aan natuurlijke personen en rechtspersonen voor voor het verrichten van luchtwaardigheidsonderzoeken in het kader van de afgifte van een speciaal-BvL.

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan het bewijs van bevoegdheid voor de besturing van een RPA, het speciaal-BvL en het ROC schorsen, onder meer indien wordt gehandeld in strijd met bij of krachtens de wet gegeven voorschriften of de aan genoemde documenten verbonden voorschriften of indien onjuiste gegevens zijn verstrekt ter verkrijging van deze documenten (artikelen 2.5, 3.17, eerste lid en 4.3, eerste lid van de Wet luchtvaart). Intrekking van het bewijs van bevoegdheid kan onder meer plaatsvinden wanneer gedurende een periode van ten minste zes maanden daarvan geen gebruik is gemaakt (artikel 2.6 van de Wet luchtvaart). Intrekking van het speciaal-BvL vindt onder meer plaats indien het luchtvaartuig onherstelbaar is beschadigd (artikel 3.17, derde lid, van de Wet luchtvaart) en kan onder meer plaatsvinden indien de RPA om andere redenen niet luchtwaardig is (artikel 3.17, vierde lid, van de Wet luchtvaart). Een ROC kan onder meer worden ingetrokken wegens het gedurende een aaneengesloten periode van ten minste twaalf maanden niet uitvoeren van vluchten (artikel 4.3, derde lid, van de Wet luchtvaart).

Naast bestuurlijke handhaving vindt handhaving langs strafrechtelijke weg plaats. Aan de ambtenaren van de ILT is het nalevingstoezicht opgedragen (artikel 11.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart) Daarnaast zijn de in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering bedoelde ambtenaren met het toezicht belast. Het toezicht heeft betrekking op de naleving van het verbod een RPA te besturen zonder respectievelijk een bewijs van bevoegdheid, een speciaal-BvL of een ROC en op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit deze documenten. Verder heeft het toezicht betrekking op de verplichtingen voortvloeiend uit de erkenning voor het verrichten van onderzoeken ten behoeve van de afgifte van een speciaal-BvL. In artikel 11.2a van de Wet luchtvaart is bepaald wat in ieder geval behoort tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het ROC en de nationale erkenning. Krachtens artikel 11.9 van de Wet luchtvaart zijn overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de verschillende bepalingen van de Wet luchtvaart strafbaar gesteld.

§ 5. Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en gevolgen voor het milieu

a. Administratieve lasten

Het onderhavige besluit brengt een verhoging van de administratieve lasten met zich mee. Dit hangt samen met de introductie van het bewijs van bevoegdheid voor de besturing van een RPA en het *RPAS operator certificate*. In deze toelichting worden bovendien de kosten toegelicht die worden gemaakt voor verkrijging van een speciaal BvL. Hoewel dit bewijs al bestaat, zal dit pas na de vaststelling van de daartoe vast te stellen eisen, worden verleend.

Initiële lasten voor de operator:

Uitgaande van de verwachting dat het 30 minuten duurt om de aanvraag voor het ROC administratief in orde te maken en een uurtarief van € 50,– voor de medewerker, komt het totaal aan lasten per bedrijf voor het indienen van de aanvraag voor het ROC uit op: 0,5 x € 0 = € 25,– Daarbij komen de kosten die gepaard gaan met het onderzoek van de ILT bij het bedrijf ten behoeve van de afgifte van de ROC. De totale lasten hiervan worden geschat op 8 uur (voorbereiding en begeleiding tijdens het onderzoek) x € 50,– = € 400,–. De totale administratieve lasten per bedrijf in verband met de aanvraag van een ROC komen daarmee uit op € 425,–.

Er wordt van uitgegaan dat bedrijven gemiddeld met twee op afstand bestuurde luchtvaartuigen willen opereren. Als de tijdsduur en het uurtarief gelijk blijven aan de aanvraag om het ROC, komt het totaal aan lasten per bedrijf voor de aanvraag om een speciaal-BvL uit op: 0,5 x € 50 x 2 = € 50,–. De keuring in het kader van de afgifte van een speciaal-BvL zal door een derde, onafhankelijke partij gebeuren. De kosten hiervoor worden geschat op € 2.500,– per bedrijf. De verwachting is wel dat op termijn, als er meer partijen deze dienst kunnen bieden, deze kosten iets zullen dalen, vanwege de marktwerking in dit segment. De geschatte gemiddelde administratieve lasten per bedrijf voor de verkrijging van een speciaal-Bvl en een ROC zijn: € 425 + € 50 + € 2.500 = € 2.975,–.

Initiële lasten voor de piloot

Uitgaande van een tijdsduur van 30 minuten per aanvraag en een uurtarief van € 50,–, bedragen de administratieve lasten voor de bestuurder van een RPA in verband met het aanvragen van het RPA-L 0,5 x 50 = € 25,–.

Totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Er wordt uitgegaan van 40 bedrijven die na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit een aanvraag indienen voor het verkrijgen van een ROC. Vervolgens is de aanname dat deze bedrijven gemiddeld over twee op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen beschikken. Dit betekent dat de totale administratieve lasten in verband met de initiële aanvraag van het speciaal-BvL en het ROC worden geschat op €119.000,–.

Verder wordt aangenomen dat een bedrijf gemiddeld 4 RPA piloten in dienst heeft. De totale administratieve lasten voor bestuurders van RPA’s bedragen daarmee 160 x € 25 = € 4.000,– De totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven (operators en piloten) bedragen € 119.000 + € 4.000 = € 123.000,–.

Momenteel moet een bedrijf een ontheffing bij de ILT aanvragen. De ontheffing dekt de drie gewenste certificaten (BvB, SBvL, ROC) af en de inhoudelijke eisen voor het verkrijgen van een ontheffing zijn gelijk aan de eisen die voor de certificaten worden gesteld.

De lasten die momenteel betaald worden voor het verkrijgen van een ontheffing zijn gelijk aan de lasten voor deze initiële aanvraag zodat de toename van administratieve lasten bij de overgang van ontheffingen naar vergunningen voor een bedrijf nihil is.

Administratieve lasten bij verlenging

Het speciaal-BvL is één jaar geldig. Voor het verlengen van het speciaal-BvL gelden dezelfde administratieve lasten als voor de initiële aanvraag, met dien verstande dat de keuring van het RPA alleen wordt uitgevoerd in het kader van de initiële aanvraag en de hiermee verband houdende kosten derhalve eenmalig zijn. Dit betekent dat de jaarlijkse kosten in verband met de verlenging van het speciaal-BvL per bedrijf € 50,– en in totaal 40 x € 50,– = € 2.000,– bedragen.

Het ROC is twee jaar geldig. Ook voor het verlengen van het ROC gelden dezelfde administratieve lasten als voor de initiële aanvraag. Dit betekent dat de administratieve lasten per bedrijf voor verlenging € 425 + € 50 = € 475,– bedragen. Deze kosten worden eens per twee jaar gemaakt, dus de jaarlijkse administratieve lasten per bedrijf bij verlenging zijn € 237,50,–. Uitgaande van 40 bedrijven, bedragen de jaarlijkse totale administratieve lasten voor verlenging van het ROC 40 x € 237,50 = € 9.500,–.

Het RPA-L en de daarop weergegeven algemene bevoegdverklaringen VLOS en EVLOS zijn onbeperkt geldig. De op het speciaal-BvL weergegeven algemene bevoegdverklaringen FI(RPA) en CSR en de bijzondere bevoegdverklaringen zijn twee jaar geldig. Voor de verlenging hiervan gelden deze administratieve lasten als voor de initiële aanvraag, te weten € 25,– per piloot. De totale administratieve lasten voor verlenging bedragen € 4.000,–.

Vermindering administratieve lasten in verband met vrijstelling RPA's van verbod op te stijgen en te landen anders dan van of op een luchthaven

De vrijstelling van RPA's met een totale massa tot 25 kilogram van de verplichting op te stijgen en te landen anders dan van of op een luchthaven, betekent dat niet langer een ontheffing nodig is van dit verbod voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen. Dit levert een vermindering op van de administratieve lasten. De aanvraag van ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen kost de gebruikers de nodige tijd. Er moet bij de desbetreffende provincie voor meerdere terreinen een ontheffing worden aangevraagd omdat pas kort voor de start afhankelijk van de weersomstandigheden (windrichting en windsterkte) een bepaald terrein kan worden gekozen. Door het opnemen van genoemde luchtvaartuigen in artikel 20 van het Besluit burgerluchthavens is dit niet meer nodig. Uitgaande van de op dit moment 150 terreinen bedraagt de vermindering van de administratieve lasten naar verwachting € 13.500 (2 uur per terrein x uurtarief van € 45) per jaar.

b. Inhoudelijke nalevingskosten

Op grond van de Wet luchtvaart is voor de afgifte van het RPA-L vereist dat de aanvrager beschikt over een medische verklaring. Met het onderhavige besluit wordt geregeld dat de aanvrager in het bezit moet

zijn van een geldige medische verklaring voor het RPA-L. De kosten voor deze medische verklaring bedragen naar schatting € 100,–. Uitgaande van 40 bedrijven die een ROC willen aanvragen en gemiddeld 4 piloten per bedrijf komen de totale nalevingskosten die verband houden met de medische verklaring bedragen op 160 x € 100,– = € 16.000,–.

Het onderhavige besluit brengt geen andere inhoudelijke nalevingskosten voor het bedrijfsleven met zich mee. De eisen waaraan moet zijn voldaan ter verkrijging van een RPA-L, een speciaal bewijs van luchtwaardigheid en een RPAS operator certificate zullen worden vastgesteld bij ministeriële regeling. De kosten die gemaakt moeten worden om aan deze eisen te voldoen, zullen worden besproken in de toelichting bij die regeling.

c. Gevolgen voor het milieu

Een deel van de operaties met op afstand bestuurde luchtvaartuigen zullen operaties met bemande luchtvaartuigen vervangen. De geluidsoverlast en de luchtverontreinigende uitstoot van op afstand bestuurde luchtvaartuigen zijn lager zijn dan de overlast en uitstoot van bemande luchtvaartuigen.

§ 6. Advisering en consultatie

Over het ontwerpbesluit heeft overleg plaatsgevonden met stakeholders in de RPAS sector (Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart, Luchtverkeersleiding Nederland, de Dutch Association for Remotely Piloted Aircraft Systems), met de landelijke politie (als handhaver en als mogelijk toekomstig gebruiker van RPAS), met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's (brandweer) en met het Interprovinciaal Overleg. Daarnaast is het ontwerpbesluit in de periode van 22 mei tot en met 20 juni 2014 opengesteld voor openbare internetconsultatie. De consultatie heeft 16 reacties opgeleverd, waarvan 6 openbaar. De reacties zijn hieronder op hoofdlijnen omschreven, waarbij is aangegeven of deze reacties al dan niet tot aanpassing van het ontwerpbesluit hebben geleid. Het uitgebreidere verslag van de internetconsultatie is te vinden op www.internetconsultatie.nl.

Meerdere respondenten hebben bezwaren naar voren gebracht tegen de noodzaak om een ontheffing bij gedeputeerde staten aan te vragen voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein, niet zijnde een luchthaven, voor de start en landing van een RPA. Met onderhavig besluit worden RPA's tot 25 kg vrijgesteld van het verbod te starten en te landen anders dan van een luchthaven. De inwerkingtreding van deze vrijstelling wordt echter uitgesteld. Voor een nadere toelichting zij gewezen op paragraaf 3, onderdeel e, van het algemeen deel van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV, onderdelen B en C.

Door de nationale politie en Brandweer Nederland is gewezen op de behoefte aan exclusief luchtruimgebruik ten behoeve van opsporingstaken en handhaving van de openbare orde met een maatschappelijke noodzaak. Verder is gewezen op de noodzaak tot besturing van een RPA s'nachts en in nabijheid van mensen en infrastructuur. Naar aanleiding van deze reactie wordt in het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart de algemene bevoegdverklaring VFR-nachtvliegen opgenomen. De uitvoering van VFR-nachtvliegen is uitsluitend mogelijk met een luchtvaartuig dat luchtwaardig is bevonden om 's nachts te vliegen en voor vluchten die op grond van het Besluit luchtverkeer 2014 vrijgesteld zijn van het verbod 's nachts te vliegen. De vrijstelling voor de besturing van een RPA 's nachts en in de nabijheid van mensen en infrastructuur kan

bij ministeriële regeling worden geregeld. Gedacht moet worden aan vluchten van groot maatschappelijk belang, zoals vluchten in het kader van brandbestrijding. Het verbod te vliegen in de nabijheid van mensen en infrastructuur zal bij ministeriële regeling worden geregeld. Op grond van het Besluit luchtverkeer 2014 kan ook van dit verbod bij ministeriële regeling vrijstelling worden verleend voor vluchten van openbaar belang, zoals vluchten in het kader van brandbestrijding.

Een aantal respondenten hebben aangegeven dat regelgeving afgestemd zou moeten worden op regelgeving in omliggende landen, op Europese regelgeving en op internationale regelgeving. Zoals toegelicht in paragraaf 2, onderdeel b, van het algemeen deel van de toelichting verplicht annex 2 bij het ICAO-verdrag, zoals dat is gewijzigd bij amendement 43, tot een speciaal bewijs van luchtwaardigheid, een bewijs van bevoegdheid en een ROC voor de besturing van een RPA. Het onderhavige besluit geeft hier uitvoering aan, waarbij wordt aangesloten bij de in annex 2 gebruikte terminologie. Voorstellen voor regelgeving van EASA sluiten bij deze internationale regelgeving aan. Ook omliggende landen zullen annex 2 moeten implementeren.

Het in het kader van internetconsultatie opengestelde besluit noemde slechts de categorieën «helikopters (H)» en «vliegtuigen» (A), als categorieën waarvoor het RPA-L kan worden afgegeven. Naar aanleiding van een reactie dat RPA's niet per definitie vallen onder een van deze twee deze categorieën, is «andere categorieën (OA)» toegevoegd als categorie, waarvoor het RPA-L kan worden afgegeven.

Enkele respondenten hebben aangegeven de gestelde medische eisen te streng te vinden. Het in het kader van internetconsultatie opengestelde besluit bepaalde dat een medische verklaring klasse II is vereist voor de verkrijging van de RPA-L. Met het onderhavige besluit wordt een medische verklaring behorend bij het bewijs van bevoegdheid voor de besturing van lichte vliegtuigen (LAPL, *light aeroplane pilot* license) vereist. De keuring in het kader van het LAPL is een minder zware keuring dan de keuring in het kader van klasse II. Deze medische verklaring is bovendien langer geldig dan een medische verklaring klasse II.

Enkele respondenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan testlocaties ten behoeve van het testen van de veiligheid en luchtwaardigheid van systemen. Het onderwerp testlocaties valt echter niet binnen de doelstelling van het onderhavige besluit en zal worden meegenomen bij interdepartementaal overleg op het gebied van RPAS.

Enkele respondenten hebben aangegeven dat een duidelijker onderscheid is gewenst tussen lichte systemen (tot 25 kilogram) en zwaardere systemen. Met het besluit is gekozen om het bestaande onderscheid tussen RPA's tot 150 kilogram en RPA's vanaf 150 kilogram te handhaven. Voor RPA's beneden de 150 kilogram zullen de eisen differentiëren afhankelijk van de operatie die met de betreffende RPA zal worden uitgevoerd.

Een aantal respondenten hebben aangegeven de administratieve lasten te hoog te vinden. Deze lasten hangen samen met de verkrijging van de RPA-L, het speciaal-BvL en het ROC. Deze documenten worden echter noodzakelijk geacht. Daarbij zij gewezen op paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting. Bij de kwantificering van de administratieve lasten is onderscheid aangebracht tussen enerzijds de lasten voor de piloot die verband houden met de verkrijging van het bewijs van bevoegdheid (€ 25,–) en anderzijds de lasten voor het bedrijf (€ 2.975,–) die vluchten met RPAS» wil exploiteren. Zoals aangegeven in paragraaf 5

van het algemeen deel van deze toelichting was ook al vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit sprake van administratieve lasten.

Een aantal reacties heeft betrekking op de inhoudelijke eisen op het gebied van brevettering, luchtwaardigheid, vluchtuitvoering en deelname aan het luchtverkeer dan wel op de opleidingseisen en eisen voor opleidingsinstellingen. Zoals aangegeven in paragraaf 2, zullen deze eisen worden neergelegd in de ministeriële regeling met betrekking tot RPA's. Zoals aangekondigd bij de openstelling van het ontwerpbesluit, zullen deze reacties worden meegenomen in het kader van de internetconsultatie met betrekking tot de regeling.

§ 7. Inwerkingtreding, overgangsrecht en ondertekening

In overeenstemming met het beleid van vaste verandermomenten is inwerkingtreding van het onderhavige besluit voorzien op 1 juli 2015. Operaties buiten zichtafstand zijn nog niet toegestaan en om die reden treden artikel I, onderdelen B en E nog niet in werking.

§ 8. Overgangsrecht

De op grond van de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.21, eerste lid, van de Wet luchtvaart verleende ontheffingen van het verbod een RPA-L te besturen zonder bewijs van bevoegdheid, het verbod een RPA-L te besturen zonder een voor dit luchtvaartuig afgegeven bewijs van luchtwaardigheid en een voor dit luchtvaartuig afgegeven geluidverklaring, blijven gelden voor de op de ontheffing vermelde geldigheidsduur. Na afloop van de geldigheidsduur van deze ontheffing is voor de besturing van een RPA een speciaal bewijs van luchtwaardigheid, een RPA-L, en een ROC vereist.

Voor de afgifte van de RPA-L is onder andere vereist dat een opleiding is genoten aan een door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu geregistreerde opleidingsinstelling. Bij ministeriële regeling zullen de eisen voor opleidingen en opleidingsinstellingen worden vastgesteld. In het kader van de verlening van ontheffing werd reeds beoordeeld of een opleiding is genoten die aan deze eisen voldeed. Het voornemen bestaat in de regeling de mogelijkheid te creëren deze opleidingen met terugwerkende kracht te registreren, teneinde te voorkomen dat piloten opnieuw een opleiding moeten volgen ter verkrijging van het RPA-L.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdelen A en B, artikel III, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel A.

Gewezen zij op paragraaf 3, onderdeel a, van het algemeen deel van deze toelichting, waarin deze artikelonderdelen zijn toegelicht.

Artikel I, onderdelen B, C, D en E

Met de wijziging van artikel 2 van het Besluit bewijzen van bevoegdheid wordt ter uitvoering van artikel 2.2, derde lid, van de Wet luchtvaart, het bewijs van bevoegdheid vastgesteld dat kan worden afgegeven voor het bedienen van een RPA. Met de wijziging van artikel 3 van dit besluit worden de algemene bevoegdverklaringen vastgesteld die op het bewijs van bevoegdheid kunnen worden weergegeven en worden daarbij de aan de bevoegdverklaring te verbinden beperkingen aangegeven.

Het bewijs van bevoegdheid wordt voor de categorieën vliegtuigen (A) (gemotoriseerde luchtvaartuigen met vaste vleugels) en helikopters (H) (gemotoriseerde luchtvaartuigen met rotorbladen) geïntroduceerd, omdat de ontwikkelingen rond RPA's zich concentreren op deze luchtvaartuigen. Omdat echter niet alle RPA's per definitie als vliegtuig of helikopter kunnen worden aangemerkt, wordt het bewijs van bevoegdheid ook voor andere categorieën (OA) geïntroduceerd. De besturing van RPA's in de categorieën zweeftoestellen (G), vrije ballonen (CPL) of luchtschepen (AS) blijft voorlopig alleen mogelijk, indien ontheffing is verleend van het verbod te vliegen zonder bewijs van bevoegdheid.

Voor het besturen van een RPA is nodig dat op het RPA-L zowel een algemene bevoegdverklaring is vermeld die aangeeft welk type operatie mag worden uitgevoerd als een bijzondere bevoegdverklaring die aangeeft welke werkzaamheden mogen worden verricht (nieuw artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d). Met het onderhavig besluit zijn zeven algemene bevoegdverklaringen geregeld, waarbij VLOS, EVLOS en BVLOS specifieke type operaties met een RPA vertegenwoordigen. Daarnaast zijn de algemene bevoegdverklaringen radiotelefonie (RT), *crop spraying rating* (CSR) *en language proficiency endorsement* (LPE) van toepassing op het RPA-L (nieuw artikel 3, lid 6, onderdelen a tot en met c en f tot en met g).

Verder is een algemene bevoegdverklaring voor nachtvliegen met een RPA geregeld (nieuw artikel 3, zesde lid, onderdeel d). Benadrukt zij dat deze bevoegdheid niet betekent dat ook 's nachts mag worden gevlogen. Op grond van artikel 18, eerste lid, van het Besluit luchtverkeer 2014 is het immers verboden dat VFR-vluchten gedurende de daglichtperiode worden uitgevoerd. Artikel 18, tweede lid, geeft de minister de bevoegdheid VFR-vluchten aan te wijzen die zijn uitgezonderd van dit verbod. Een deel betreft activiteiten van openbaar belang, die in de toekomst eveneens onder de vrijstelling van artikel 3 van het Besluit luchtverkeer kunnen vallen. Bij het toestaan van VFR-vluchten 's nachts moet worden gedacht aan vluchten met een groot maatschappelijk belang, zoals brandbestrijding. In aansluiting op deze mogelijkheid die het Besluit luchtverkeer 2014 biedt, wordt geregeld dat met het oog op de uitvoering van VFR-vluchten gedurende de nacht een algemene bevoegdverklaring nachtvliegen kan worden verleend. Bovendien is voor het uitvoeren van VFR-vluchten 's nachts vereist dat gebruik wordt gemaakt van een toestel dat hiervoor luchtwaardig is bevonden. Uitsluitend indien gebruik mag worden gemaakt van de algemene bevoegdverklaring voor nachtvliegen, geldt de beperking dat alleen mag worden gevlogen gedurende de daglichtperiode niet (nieuw artikel 3, zevende lid).

Tot slot is een speciale algemene bevoegdverklaring gerealiseerd die het mogelijk maakt om als instructeur voor RPA opleidingen erkend te kunnen worden: RPA *flight instructor* (RPA FI) (nieuw artikel 3, eerste lid, onderdeel e). Met de bijzondere bevoegdverklaringen voor werkzaamheden wordt geregeld welke specifieke werkzaamheden mogen worden uitgevoerd. Daarnaast wordt op het bewijs van bevoegdheid een bijzondere bevoegdverklaring (klassebevoegdverklaring) weergegeven die aangeeft in welke (gewichts)klasse de RPA moet vallen om bestuurd te mogen worden. Voornoemde bijzondere bevoegdverklaringen zullen op basis van artikel 5 van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart worden vastgesteld bij ministeriële regeling, die gelijktijdig met het onderhavige besluit in werking zal treden.

Operaties buiten zichtafstand van de bestuurder zijn op dit moment nog niet toegestaan. Artikel I, onderdelen B, E en G zullen dan ook nog niet in werking treden.

Artikel I, onderdeel H

Met artikel I, onderdeel H (artikel 6, eerste lid, onderdeel f), wordt de voor de verkrijging van een bewijs van bevoegdheid geldende leeftijdgrens vastgesteld. Daarbij is aangesloten bij de leeftijdsgrens die geldt voor beroepsvliegers.

Artikel I, onderdeel I

Met artikel I, onderdeel I, wordt het voor de verkrijging van de RPA-L vereiste medische certificaat vastgesteld. Het betreft het certificaat dat is vereist voor de verkrijging van het bewijs van bevoegdheid voor de besturing van lichte vliegtuigen (Light Aeroplane Pilot License) als bedoeld in verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het europees Parlement en de Raad (Pb L 311).

Artikel I, onderdeel J

Als bewijs dat wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot de nodige kennis en bedrevenheid voor een bewijs van bevoegdheid of een bevoegdverklaring moet, op grond van artikel 14, eerste lid, van het Besluit bewijzen van bevoegdheid, met goed gevolg een examen worden afgelegd. Met artikel I, onderdeel J wordt geregeld dat in afwijking van dit artikel 14, eerste lid, voor verkrijging van het RPA-L door middel van een daartoe erkende opleiding met een afsluitend examen kan worden aangetoond, dat aan de eisen inzake kennis of bedrevenheid wordt voldaan. De kwaliteit en het niveau van de opleiding wordt geborgd doordat de instellingen die de opleiding aanbieden door de minister erkend moeten worden. De erkenning zal alleen dan worden verleend als wordt voldaan aan bij ministeriële regeling te stellen eisen.

Artikel II, onderdelen C en D

Met het oog op eventueel in de toekomst te verlenen type-certificaten, is met het nieuwe artikel 5, eerste lid, ter uitvoering van artikel 3:13, derde lid, van de Wet luchtvaart, geregeld dat de Minister een type-certificaat kan afgeven voor luchtvaartuigen als bedoeld in onderdeel i van bijlage II bij verordening (EG) nr. 216/2008 (EASA-verordening). Het betreft onbemande luchtvaartuigen tot 150 kg, waaronder ook op afstand bestuurde luchtvaartuigen tot 150 kg vallen, die van de toepassing van de EASA-verordening zijn uitgesloten.

Voor aanpassingen aan het onbemande luchtvaartuig alsmede aanpassingen die noodzakelijk zijn voor het specifieke gebruik van het luchtvaartuig, zoals bijvoorbeeld de inbouw van fotoapparatuur, kan een aanvullend type-certificaat nodig zijn. Dit wordt met het nieuwe artikel 5, tweede lid, van het Besluit luchtvaartuigen 2008 geregeld.

Artikel III

Op grond van artikel 4.1, derde lid, van de Wet luchtvaart is in het nieuwe artikel 2, tweede lid, van het Besluit vluchtuitvoering de bevoegdheid opgenomen voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om een ROC af te geven. Tevens is aangegeven dat voor de afgifte van een ROC moet zijn voldaan aan de bij ministeriële regeling vast te stellen eisen.

Zoals aangegeven in paragraaf 3, onderdeel d, van deze toelichting is de ROC een soort AOC. Op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart in samenhang met het nieuwe artikel 2, tweede lid, van het Besluit vluchtuitvoering moet de uitvoering van vluchten tegen vergoeding met een RPA plaatsvinden op basis van een ROC. De AOC wordt op grond van artikel 4.1, tweede lid, laatste zin, van de Wet luchtvaart slechts afgegeven aan een luchtvaartmaatschappij. Omdat de exploitant van vluchten met een RPA geen luchtvaartmaatschappij hoeft te betreffen, is het noodzakelijk te bepalen dat deze zin niet van toepassing is op het *RPAS operator certificate*. Dit is geregeld met het nieuwe artikel 1a van het Besluit vluchtuitvoering. Artikel 1.2, tweede lid, van de Wet luchtvaart biedt hiervoor de basis.

Voor de uitvoering van vluchten met een RPA anders dan tegen vergoeding is geen ROC vereist. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om vluchten voor het eigen bedrijf, bijvoorbeeld in de landbouw. Op grond van artikel 7 van het Besluit vluchtuitvoering zullen bij ministeriële regeling aan de uitvoering van deze vluchten echter dezelfde eisen worden gesteld als aan vluchten tegen vergoeding op basis van het nieuwe artikel 2, tweede lid. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de eis dat beschikt wordt over een operationeel handboek en de toezending ervan aan de ILT.

Artikel IV, onderdelen B en C

Door het opnemen van RPA's met een totale massa van ten hoogste 25 kilogram in onderdeel a van artikel 20 (met artikel IV, onderdeel B) wordt bewerkstelligt dat deze RPA's zijn vrijgesteld van de in artikel 8.1a, eerste lid, opgenomen verplichting om te starten en te landen vanaf een luchthaven.

Tegelijkertijd worden RPA's met een totale startmassa tot 25 kilogram in artikel 21, onderdeel e (artikel IV, onderdeel C) verwijderd als categorie luchtvaartuigen waarvoor ontheffing nodig is. Ontheffing is alleen nog nodig voor RPA's met een totale massa tussen 25 kilogram en 150 kilogram.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld